



## ***La “Europa europea” frente al terrorismo***

***Francisco Aldecoa Luzarraga \****

**Tema:** Ante los atentados del 11-M, la Unión Europea, como ya hiciera tras el 11-S, hace una lectura distinta de la estadounidense de sus causas y de los medios con los que combatirlos. Se pone de manifiesto que una amenaza como la del terrorismo internacional sólo puede combatirse a través de “más Europa”.

**Resumen:** Como consecuencia del 11-M –que es en definitiva nuestro 11-S– y de las elecciones del 14-M se ha producido un cambio en la situación política europea y mundial de gran trascendencia. Un fenómeno propio de la sociedad internacional de la globalización como es el terrorismo internacional pone de manifiesto la inadecuación del nivel estatal para combatirlo y así se hace indispensable en la búsqueda de respuestas la cooperación internacional, sea en el seno de la Unión Europea o, incluso, en marcos más amplios.

**Análisis:** En el análisis de los efectos políticos del 11-M se profundiza la otra mirada europea, frente a la estadounidense, que viene consolidándose desde la caída del Muro de Berlín en todos los temas políticos y de seguridad y, especialmente, en relación a las diferencias de modelo económico y social y de política exterior. Desde el 11 de septiembre los modelos norteamericano y europeo también ofrecen distintas respuestas en relación a la forma de entender el terrorismo y a los medios para combatirlo.

### ***La otra mirada sobre el terrorismo se fortalece***

La naturaleza de los riesgos de la sociedad internacional de la globalización se reflejaba con gran crudeza en los atentados del 11 de septiembre de 2001, fecha paradigmática, posiblemente comparable al 9 de noviembre de 1989. En este sentido, los posteriores acontecimientos han demostrado que el 11-S no era un hecho aislado sino expresión de algo que ya se anticipaba, la delincuencia y el terrorismo a escala global que, a su vez, van a exigir respuestas también globales.

Inmediatamente tras los acontecimientos del 11-S surgió la otra mirada europea, que llevaba a cabo un análisis diferente de las causas y efectos del terrorismo internacional así como de los métodos para combatir ambos. Esta otra mirada se desarrolla desde las primeras conclusiones del Consejo Europeo en la Cumbre extraordinaria celebrada tras los atentados del 11-S. En esas Conclusiones no se utiliza la expresión guerra en ningún momento y se aplica la noción de civilización en sentido inverso a la utilizada por Huntington de guerra entre civilizaciones (1), al señalar que el enfoque de la UE “se concilie con el respeto de las libertades fundamentales, que constituyen la base de nuestra civilización” (2).

Otra parte de la visión europea incide en el compromiso de la UE en el mundo, ya que se establece que “la lucha contra el terrorismo exige de la Unión una mayor participación en los esfuerzos de la comunidad internacional para prevenir y estabilizar los conflictos

---

\* *Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Universidad Complutense de Madrid*

regionales”, señalando a continuación que “la integración de todos los países en un sistema mundial equitativo de seguridad, de prosperidad y de mejor desarrollo constituye la condición de una comunidad fuerte y duradera para luchar contra el terrorismo” (3). A este respecto, el Consejo Europeo subraya la necesidad de combatir toda deriva nacionalista, racista y xenófoba, del mismo modo que rechaza toda asimilación del terrorismo con el mundo árabe y musulmán.

En estos días, tras los atentados de Madrid, la otra mirada sobre el terrorismo se fortalece y es el momento de demostrar que es posible mantener una posición europea basada más en las causas que en la limitación de los efectos, incluso cuando se produce el dolor en nuestra propia carne, tras ser golpeados por el terror. Esa otra mirada consiste en luchar contra el terrorismo de forma eficaz sin menoscabar las libertades y derechos humanos sino favoreciendo el multiculturalismo.

*La propuesta europea trata en poner el acento en las causas y no en los efectos*

La Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, adoptada por el Consejo Europeo de diciembre de 2001, exponía claramente el ideario europeo sobre el terrorismo, en el que se insiste sobre las causas que llevan a la existencia del terrorismo y se plantea la lucha contra el mismo atacando por igual sus causas y no sólo sus efectos. La Declaración expone así “El 11 de septiembre nos ha abierto brutalmente los ojos. Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican, alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo... Ahora que ha terminado la Guerra Fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra toda violencia terrorista y fanatismo pero que tampoco cierra los ojos antes las injusticias flagrantes que existen en el mundo” (4).

La Estrategia de Seguridad de Solana, aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2003, retoma el mismo análisis de los factores que amenazan la seguridad internacional. Se identifican así las causas de proliferación del fanatismo y la violencia terrorista como el hambre, el mal gobierno y las situaciones de injusticia. Las propuestas de la Estrategia para combatir estos factores de inestabilidad son la responsabilidad europea ante una globalización más justa, el imperio y desarrollo del derecho internacional, la consolidación de las Naciones Unidas, la protección de los derechos humanos, el multilateralismo, el avance hacia instituciones internacionales fuertes, la promoción de marcos regionales y las relaciones con otros actores aunando fuerzas.

*La posición europea y de España es la de poner fin al golpe de Estado internacional y volver a la legalidad internacional*

Cuando se cumple el primer aniversario de la guerra de Iraq son cada día más las voces autorizadas que subrayan que la estrategia de la Administración Bush del uso preventivo de la fuerza ha constituido un golpe de Estado a la legalidad internacional. Además, los hechos van demostrando que no ha resultado el instrumento más adecuado para combatir el terrorismo sino que, por el contrario, ha contribuido a fortalecerlo e, incluso, a reforzar su legitimación entre el mundo árabe. Esta constatación de la ilegalidad e ineficacia de la actuación junto a la presión de las opiniones públicas está llevando a una posición común a los Estados miembros de la Unión Europea, que tratan de reconducir la reconstrucción de Iraq a los cauces de la legalidad internacional bajo la autoridad de las Naciones Unidas.

El giro más llamativo de un Estado de vuelta hacia el orden internacional dañado por el “golpe de Estado” de las Azores lo ha constituido, sin duda alguna, el de nuestro país por la victoria socialista en las urnas del 14-M. Así la movilización ciudadana contra la Guerra de Iraq ha encontrado eco en el programa socialista de retirada de tropas de este país si

no existe entrega del control a las Naciones Unidas. Un año después se constata cómo la opinión pública no ha olvidado el mazazo dado a los principios democráticos y a la legalidad internacional en la Cumbre de las Azores y sólo desea implicarse en operaciones en el exterior si son acordes a la legalidad internacional. Y es que como escribiera, por entonces, William Pfaff, “el pueblo puede elegir nuevos primeros ministros pero los primeros ministros no pueden elegir nuevos pueblos”.

*Se relanza el planteamiento de la visión de “más Europa” y la vuelta a la Constitución Europea*

El terrorismo internacional y la contundencia con la que golpea a las sociedades abiertas ponen de manifiesto la incapacidad de los Estados para enfrentarse a él y demandan más cooperación internacional. Por ello, lógicamente, la cuestión de la intensificación de los medios de lucha contra el terrorismo no podía sino entrar en la agenda política europea, demandando “más Europa”. Así, ante una amenaza como el terrorismo internacional, la necesidad de la vigencia del proyecto de Constitución Europea redactado por la Convención cobra aún mayor urgencia.

El Consejo Europeo de Bruselas de diciembre pasado no fue capaz de adoptar la Constitución de la Convención por falta de acuerdo sobre las reglas de votación en el seno del Consejo. El proyecto de la Convención cobra plena actualidad al ofrecer tanto instrumentos generales como específicos para la lucha contra el terrorismo, así como un marco para desarrollar la política exterior de responsabilidad necesaria para atacar sus causas. Desde el punto de vista de esta última, se refuerzan y prevén instrumentos para una política exterior más coherente y eficaz así como la posibilidad de desarrollar una política de defensa a través de la cooperación más estrecha para la defensa mutua (artículo I-40.7) y la cooperación estructurada (I-40.6).

Más concretamente la Constitución cuenta con medidas específicas de lucha antiterrorista como es abrir las tareas de Petersberg a la lucha contra el terrorismo, incluso apoyando a terceros Estados para combatirlo en su territorio (III-210). También prevé una cláusula de solidaridad entre Estados miembros, así como el desarrollo de una política de vecindad (I-56), marco que subsume el actual Proceso de Barcelona y que también se ha puesto en marcha antes de tiempo.

*La cláusula de solidaridad del artículo 42 del Tratado Constitucional*

En el contexto actual adquiere especial relevancia una de las novedades de la Constitución Europea, la cláusula de solidaridad del artículo I-42, que exige la cooperación entre Estados, a petición de un Estado miembro, incluso con fuerzas militares en caso de ataque terrorista o catástrofe de origen natural o humano. Hemos mantenido desde su concepción que esta cláusula estaba especialmente pensada para el caso español, el único Estado miembro con problemas de terrorismo, y no podíamos imaginar hasta qué punto. En los últimos días se ha propuesto desde las instituciones y líderes europeos que se ponga en marcha esta cláusula con carácter inmediato sin esperar a la vigencia de la Constitución.

Esta cláusula se concibió, inicialmente, como un nuevo instrumento de lucha contra el terrorismo, hijo del entorno internacional fruto de los acontecimientos del 11 de Septiembre. Desde este punto de vista se entiende como el complemento a la extensión de la política de defensa común, esto es, las misiones que la Unión puede llevar a cabo fuera de su territorio, también contra el terrorismo. Esta cláusula es más que un instrumento reactivo, teniendo también una importante función preventiva, ya que la Constitución establece que “la Unión pondrá todos sus instrumentos, civiles y militares, a disposición de los Estados miembros para prevenir el riesgo de terrorismo en los Estados miembros, proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles

ataques terroristas y aportar asistencia a petición del Estado miembro en caso de ataque terrorista”.

Se trata de un instrumento que refuerza la solidaridad de los Estados miembros entre sí, estrechando los vínculos entre ellos, imponiendo una obligación que va más allá de la buena voluntad. La cláusula de solidaridad puede verse como un instrumento que refuerza el carácter de organización política de la Unión Europea desde una doble perspectiva. Por una parte, porque refuerza los lazos políticos de solidaridad entre los integrantes de la Unión. Por la otra, porque como parte integrante de su naciente política de defensa le dota de un importante medio para hacer frente a las nuevas amenazas tanto del entorno internacional como doméstico.

El horror de los atentados indiscriminados del 11-M ya ha mostrado la vigencia anticipada de la cláusula de solidaridad, prevista en la Constitución Europea, si bien de una manera simbólico-política. La solidaridad europea se ha mostrado a través de la presencia de representantes de las instituciones europeas y de miembros de los Gobiernos comunitarios en la manifestación de Madrid, de las manifestaciones de repulsa en las principales ciudades europeas así como del paro masivo en toda Europa en solidaridad con las víctimas del 11-M. Todo ello ratifica que la previsión del artículo 42 refleja un sentimiento común, una solidaridad real, y es que los ciudadanos europeos ya han respondido con lo que estaba a su alcance.

#### *Más cooperación europea en la lucha contra el terrorismo*

El *shock* de los atentados del 11-M ha puesto encima de la mesa la necesidad de reforzar la cooperación intergubernamental en materia de terrorismo en el seno de la Unión. Así, los ministros de Interior y de Justicia se reúnan en una Cumbre extraordinaria el 19 de marzo a fin de estudiar la nueva estrategia de la Unión frente al terrorismo. Del mismo asunto se ocupaba el Consejo de Asuntos Generales del día 22, ambos con la finalidad de preparar los trabajos del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo. Si bien la agenda de este Consejo Europeo iba a estar dedicada esencialmente a la economía, los acontecimientos políticos le han robado el protagonismo, anticipándose ya que tendrán gran repercusión las decisiones relativas a las nuevas medidas de lucha contra el terrorismo y la decisión de reactivar la Conferencia Intergubernamental.

De la reunión del día 19 ha salido la propuesta de una serie de medidas innovadoras como son la creación de un Coordinador Antiterrorista bajo la autoridad del Alto Representante y normas sobre control de las telecomunicaciones y de intercambio de distintos datos, entre ellos, las convicciones de los terroristas. Los veinticinco también se comprometen a aplicar lo mejor posible los instrumentos ya instaurados a fin de lograr su máxima eficacia, como puede ser la cooperación intergubernamental en el seno de Europol, Eurojust y el Grupo de Jefes de Policía, la coordinación entre servicios de inteligencia nacionales, la puesta en marcha de la Euroorden antes de junio en aquellos países que aún no lo hayan hecho o la maximización de los mecanismos de control de fronteras, entre otros.

Por último, consideran imprescindible en la lucha contra el terrorismo la pronta aplicación de la Estrategia de Seguridad y la ya mencionada vigencia inmediata de la cláusula de solidaridad. La reunión de los ministros de los “cinco grandes” –Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y España– antes de la Cumbre podría anticipar, incluso, la creación de un “grupo pionero”, esto es, una cooperación reforzada en materia de lucha antiterrorista, adoptando ellos solos medidas más estrictas de cooperación.

**Conclusiones:** Con “más Europa” el terrorismo será más débil. El 11-M es nuestro 11-S, expresión de los riesgos de la sociedad internacional de la globalización y sólo puede ser atacado a través de “más Europa”, esto es, demanda la puesta de todos los medios

europeos, sobre todo la política exterior común, al servicio de la lucha contra el terrorismo a través del ejercicio de una política exterior de responsabilidad.

En este sentido, en la respuesta europea junto a nuevas medidas de lucha antiterrorista cobra especial urgencia la formulación de políticas adecuadas, como es la cooperación transatlántica para combatir los efectos, hacer una prioridad de la revitalización del proceso de Barcelona a través de la política de vecindad y la adopción de una estrategia activa por parte de la Unión Europea para la resolución del conflicto palestino-israelí, el factor que quizá alimenta más directamente la causa del terrorismo de raíz islamista.

Los europeos tenemos que conseguir demostrar que es posible derrotar al terrorismo sin "Guantánamos", manteniendo los derechos y las libertades de todos, así como nuestro carácter de sociedad abierta. Por ello cobra especial importancia hacerle frente dentro del escrupuloso respeto a la legalidad internacional, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Caer en un tratamiento de los terroristas que viole el Estado de Derecho y los derechos humanos es empezar a aceptar la derrota definitiva, ya que al fin y al cabo supone destruir los pilares básicos sobre los que se asientan nuestras democracias.

**Notas:**

(1) S.F. Huntington, *El choque de las civilizaciones*, Barcelona, Paidós, 1997.

(2) Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 21 de septiembre de 2001, en <http://ue.eu.int>.

(3) *Ibid.*

(4) Consejo Europeo, *Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa*, Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en <http://ue.eu.int>.

*Francisco Aldecoa Luzarraga*

*Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Universidad Complutense de Madrid*